



EMPREENDEDEDORISMO SOCIAL EM PORTUGAL

CRISTINA PARENTE
EDIÇÃO

UNIVERSIDADE DO PORTO
FACULDADE DE LETRAS
PORTO

2014

2

Entre o Estado e o Terceiro Setor: modos de regulação. O Terceiro Setor português em foco

Alexandra LOPES

ISUP/DSFLUP - Universidade do Porto

Cristina PARENTE

ISUP/DSFLUP - Universidade do Porto

Vanessa MARCOS

ISUP - Universidade do Porto

Instalou-se na teoria social, já há mais de 30 anos, a convicção de que a condição de crise é uma condição qualificadora dos Estados nacionais, mais concretamente dos Estados na sua expressão da modernidade - a crise do Estado Providência e do modo de regulação económica que o sustentou, o capitalismo monopolista. O que é distintivo na forma como essa crise é concetualizada é o facto de não ser uma crise resolúvel com soluções de tipo gestor, mas sim uma crise de trajetória coletiva do paradigma vigente, de projeto social, uma crise que reflete a não concretização das promessas da modernidade e, nesse sentido, uma crise que reclama a definição de projetos coletivos alternativos, mas que todavia tem dado origem a modalidades de regulação económica e social alicerçadas na flexibilização, quer por parte do Estado, quer do Mercado. É na esteira desses projetos alternativos que se inscrevem as dinâmicas do Terceiro Setor e os princípios do empreendedorismo social.

Neste capítulo iremos discutir, em linhas gerais, os principais elementos que definem a forma como o Terceiro Setor se inscreve no debate alargado sobre modalidades de regulação social e as principais implicações de colocar a discussão sobre os caminhos de reinvenção do Estado, nos caminhos do Terceiro Setor. Daremos destaque, num plano mais teórico, à revisão dos eixos estruturantes da emergência do Terceiro Setor na teoria social e, num plano de aproximação ao objeto específico deste trabalho, às condições de emergência e consolidação do Terceiro Setor no contexto português.

1. As metamorfoses do Estado Providência: da crítica gestionária à crítica do projeto coletivo

A primeira grande vaga de protagonismo do Terceiro Setor enquanto *player* na cena global e no discurso político sobre a reforma do Estado Providência surge no início da década de 90, do século passado, muito em reação às teses de mercantilização do Estado, emergentes durante a década de 80, e à flexibilização das relações de trabalho ou relação salarial nos setores privado e Estatal, na terminologia dos teóricos da regulação, associada à crise do modo de regulação monopolista (Boyer & Drache, 1996). Esta resposta, por sua vez, resulta da acumulação de dificuldades de concretização dos modelos de regulação económico e social estatal, emergentes no pós-2ª Grande Guerra Mundial, na sequência da crise económica global dos anos 70, e apresenta-se como reformulação não doutrinária das teses originais da *escola liberal*, postulando a reinvenção de um «*entrepreneurial government*» como resposta a uma limitação de natureza entendida como essencialmente gestionária (Osborne & Gaebler, 1993).

As propostas neoliberais da década de 80 do século XX apresentaram-se como um projeto de reinvenção de uma governação mercantilizada, em resposta a uma leitura da crise do Estado Providência entendida como uma crise de gestão, de capacidade de concretização, por parte de governos que se afastaram do espírito empreendedor, que só o mercado e o indivíduo livre garantem. A solução para a crise do “*laissez faire*”, associada a uma conceção do modelo marcado pelo carácter inesgotável do crescimento económico, passaria, por isso, pela penetração no Estado do espírito empreendedor do setor privado mercantil e pela aproximação a lógicas mercantis de governação que consolidassem: um Estado que serve o cidadão cliente, a quem assiste o direito de escolher a melhor opção na provisão de bem-estar, numa lógica de racionalidade individual; um Estado que garanta a assistência mínima a todos aqueles que se mostram incapazes de sobreviver pelos próprios meios; um Estado que confia nas dinâmicas de mercado como as mais eficazes para contrariar despesismos públicos com parasitismos coletivos, de modo a ultrapassar aparelhos burocráticos entorpecedores de iniciativas individuais.

Na antítese destas leituras neoliberais, emerge na década de 90 do século XX toda uma discussão de reinvenção do Estado pela reabilitação de lógicas de solidariedade coletiva, num marco de regulação inscrito em relações emancipadoras deste com a comunidade. Esta discussão, que Boaventura de Sousa Santos nomeia como de globalização contra-hegemónica (Santos, 1999), materializar-se-ia num conjunto de documentos produzidos pelas instituições da União Europeia e definiria a matriz geral do que é usualmente descrito como o modelo social europeu: um modelo que assenta no compromisso com a construção de um espaço social europeu, compromisso por sua vez fundado no entendimento de que «é necessário procurar um consenso a nível da União sobre a noção de competitividade e sobre os níveis mínimos de progresso social (...) [assumindo] que o progresso social, a prosperidade económica e a melhoria de produ-

tividade não podem ser conceitos antagónicos (...) [o que equivale a considerar] que a União Europeia deve ganhar competitividade, preservando o Estado de bem-estar» (Commission of the European Communities, 1994). Ou seja, em relação aos princípios, a proposta de reinvenção do Estado pela relação Estado/comunidade assenta em alguns postulados centrais que importa reconhecer: o alargamento do conceito de cidadania, pela integração de uma dimensão social e económica, nomeadamente através da integração no mercado de trabalho; a proteção social coletiva como uma atribuição do Estado; a solidariedade social como pedra fundamental nos alicerces da democracia.

No quadro da teoria social, esta orientação solidarista, subjacente ao modelo social europeu, foi sendo assumida por vários autores. Fitoussi e Rosanvallon falam dos princípios subjacentes a esse modelo como princípios estruturantes daquilo que designam como um novo reformismo do Estado, um «reformismo da solidariedade» (Fitoussi & Rosanvallon, 1997, p.124). Na perspetiva desses autores, esse é um reformismo que reforça os ideais de equidade, universalidade e solidariedade, demarcando-se das teses mais generalizadas do reformismo clássico. Segundo os mesmos autores, as condições que marcam as sociedades europeias do final de milénio tornaram inoperantes as três ideias estruturantes do reformismo clássico: modernização económica (já que em sociedades económicas maduras, a consolidação de mecanismos de autorregulação dispensa a intervenção de agentes exteriores, nomeadamente do Estado); redistribuição social (já que esta se funda no princípio do crescimento económico, ou seja, em períodos de desaceleração económica teríamos que aceitar os princípios conservadores neoliberais); reforma das estruturas (não há mais estruturas para reformar ou, pelo menos, parecem inviáveis inversões significativas de estruturas muito consolidadas) (Fitoussi & Rosanvallon, 1997).

A via para este reformismo solidário passaria por centrar a discussão na reflexão sobre o que são bens coletivos e o que é o bem-estar social, em vez de a centrar no debate sobre quem paga os bens coletivos e o bem-estar social. Não se trata tanto de rejeitar debater questões de financiamento e sustentabilidade dos sistemas de proteção social, mas sobretudo de recusar que o debate se esgote nessa discussão. Contrariamente à dicotomia base em que se fundam as leituras da mercantilização do Estado, redutoramente presas na alternativa estatização/privatização, autores como Rosanvallon defendem a possibilidade de conceber uma terceira alternativa que passe pela «*redefinição das relações e das fronteiras entre Estado e sociedade*» e que permita abarcar, de uma vez só, a discussão sobre os fins e sobre os meios para atingir os fins no domínio do bem-estar coletivo (Rosanvallon, 1981, p.111).

O que está em causa com este reformismo solidário é a necessidade de ultrapassar uma visão do Estado Providência como forma única de realização de solidariedade coletiva. Argumenta-se que existem outras formas de realização de solidariedade coletiva, que o próprio Estado Providência se encarregou de relegar para segundo plano, mas que acabam por ser a fonte primordial de próprio ideário de solidariedade. Essas

formas de realização de solidariedade são aquelas que assentam nas próprias dinâmicas das comunidades, seja ao nível das relações de parentesco e de vizinhança, seja ao nível das expressões formais associativas. O novo reformismo solidário do Estado passaria, precisamente, e sobretudo na perspectiva da *escola europeia* das empresas sociais, pela aproximação do Estado a estas outras formas de realização de solidariedade coletiva, num esforço de aproximação aos próprios cidadãos.

Na concretização deste plano de reformismo estão em causa três grandes linhas orientadoras. Em primeiro lugar, a orientação para a desburocratização e racionalização da gestão do Estado. Contrariando as teses de insolvência financeira dos Estados, defende-se a necessidade de flexibilizar os aparelhos burocráticos, tornando-os mais capazes de acompanhar os ritmos de mudança característicos das sociedades contemporâneas, ao mesmo tempo que se exige a introdução de mecanismos de gestão racional e de fiscalização, que tornem a administração dos bens e serviços coletivos transparente. Em segundo lugar, a orientação para a aproximação dos serviços aos utilizadores. No esforço para se universalizar de forma racional, o Estado ter-se-ia afastado excessivamente dos cidadãos, tendo sido dado tal primado aos procedimentos, que se diluiu qualquer sentimento de relação entre o indivíduo e o Estado, sendo imprescindível a reaproximação entre necessidades e expectativas dos cidadãos, no território local/regional pela descentralização do próprio Estado. Em terceiro lugar, por fim, a orientação para a participação da sociedade civil na provisão do bem-estar coletivo, transferindo, para coletividades de natureza jurídica não pública, serviços até então garantidos pelo Estado. Esta é a via da autonomização, na qual se depositaram grandes expectativas pelo potencial que encerraria como resposta às dificuldades do Estado Providência. É aqui que emerge a discussão sobre o papel do Terceiro Setor na agenda de reinvenção do modelo social europeu. O Terceiro Setor surge, neste projeto, como espaço privilegiado de articulação do Estado com a comunidade.

2. Terceiro Setor e reforma solidária do Estado: implicações das teses da devolução

A descoberta do Terceiro Setor na teoria social e política não é, de facto, a descoberta recente que alguns trabalhos, por vezes, parecem querer sugerir. Na realidade, o aparecimento do Terceiro Setor enquanto elemento central no debate sobre a crise do Estado Providência surge, essencialmente, como uma via alternativa para a teoria social de raiz marxista, permitindo-lhe conceber um projeto que não se reduz a dois cenários igualmente insustentáveis, no contexto da Europa da década de 70 do século XX, ou seja, o cenário do neoliberalismo e o cenário do estatismo social.

Na década de 70, confrontada com os sinais inequívocos da crise do Estado Providência no mundo ocidental, a teoria social e política continuava a ter como espaço

de escolha a tradicional dicotomia estatização/privatização. A privatização, de raiz neo-liberal, aparecia como cenário claramente indesejável, quanto mais não fosse porque representava uma clara regressão social de direitos entretanto adquiridos. A estatização padecia, igualmente, de falta de credibilidade: num cenário de crescimento económico em desaceleração, a expansão estatal nos moldes da social-democracia *keynesiana* era não só insustentável de um ponto de vista financeiro, mas também catalisadora de resistências difusas nas populações, numa relação de amor-ódio que marca a experiência dos cidadãos em relação às burocracias estatais. Ou seja, o grande desafio que se colocava, então, à teoria social e política, nomeadamente às correntes caucionadas por projetos de emancipação e de solidariedade coletiva, era o de encontrar uma forma alternativa que permitisse ao Estado Providência continuar a desenvolver-se, sem multiplicar os rancores e as resistências que se tornavam evidentes.

Para muitos pensadores europeus, a saída do cenário de estatismo social, sem cair no cenário da privatização neoliberal, passaria precisamente por uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, aparecendo o Terceiro Setor como catalisador de uma redescoberta vontade coletiva, enquanto espaço de novos sentidos para o exercício da solidariedade social, reabilitando valores de participação e responsabilidade coletiva, ao mesmo tempo que se demarcava das lógicas burocráticas dos aparelhos de Estado. Exemplos de trabalhos que se alinham por esta perspetiva são os de autores como Alain Tourraine (1978) ou Rosanvallon (1981). Salvaguardadas as suas distintivas especificidades, são propostas que procuram uma alternativa ao universo *keynesiano* que sustentava o Estado Providência, procurando nas novas e nas tradicionais formas de organização da sociedade civil indícios da emergência de um espaço pós-*keynesiano*, marcado pela reescrita do contrato social, fundado num novo compromisso consigo mesmo.

Estas leituras do Terceiro Setor são leituras que hoje, naturalmente, são reconhecidas como ingénuas ou, pelo menos, como excessivamente confiantes no elemento novo, o Terceiro Setor, que se mantinha até certo ponto por descobrir. Os seus autores acabariam por reconhecer isso mesmo, mais tarde. São, contudo, leituras fundadoras e extremamente importantes na perspetiva do entendimento das implicações teóricas e ideológicas que teve a apologia da transferência para a sociedade civil de funções de provisão de bem-estar social, valendo, por isso, a pena relembrar alguns dos seus argumentos fundamentais.

Para os teóricos europeus, em particular para aqueles que marcavam o universo teórico inspirado pelas discussões de Rosanvallon, as virtualidades do Terceiro Setor na solução do impasse em que se encontrava o Estado Providência passariam por três argumentos essenciais: em primeiro lugar, pela natureza da redução da procura sobre o Estado; em segundo lugar, pela forma como reinscreveria a solidariedade na própria sociedade; em terceiro lugar, finalmente, pela forma como imprimiria mais visibilidade social às relações de solidariedade.

2.1. O Terceiro Setor na redução da procura sobre o Estado

Em relação ao primeiro argumento, uma das grandes virtualidades do Terceiro Setor seria o efeito de redução da procura do Estado, na medida em que a entrada em cena do Terceiro Setor significaria introduzir alterações muito significativas no laço social que o próprio Estado Providência tinha criado e que, em períodos de crise, o constrangiam.

O pressuposto de partida era o de que o Estado Providência e a individualização são dois fenómenos complementares, duas faces da mesma moeda. Sob a lógica do Estado Providência, que deslocou para o sujeito individual todos os direitos e deveres de cidadania, ter-se-ia assistido, em toda a Europa, embora de forma menos concretizada na Europa do Sul, ao avanço dos processos de massificação social, de atomização e de rompimento das solidariedades tradicionais. Ou seja, sob a lógica de consolidação do Estado Providência, aquilo a que se assistiu na maior parte dos países europeus, após a 2ª Grande Guerra Mundial, foi a uma complexa dinâmica de hiper-socialização no topo, traduzida na crescente penetração do Estado em todas as tarefas da vida social, ao mesmo tempo que se assistiu a uma progressiva dessocialização na base, patente na clara erosão das formas tradicionais de solidariedade assentes em relações de proximidade, interconhecimento e parentesco (Rosanvallon, 1981). Por outras palavras, a crise do Estado Providência, argumentava-se, não resultava tanto da crise económica e do aumento de necessidades das sociedades em crise, mas mais do tipo de laço social que o próprio Estado Providência tinha criado e que não conseguia sustentar, compensando os efeitos da atomização social.

Nesse sentido, a redução da procura do Estado acabava por ser assumida mais como um processo que dependia da revitalização da sociedade, e não como uma questão institucional. O Terceiro Setor aparecia, nessa linha, como um elemento extremamente promissor para a reformulação do laço social entre o indivíduo e o Estado. Incluindo uma série de segmentos da sociedade civil organizada em várias subfamílias, o Terceiro Setor aparecia como a esfera de provisão onde seria possível encontrar lógicas de solidariedade assentes nos princípios da participação coletiva, da responsabilidade e do voluntarismo. Desde associações de moradores, envolvidos no melhoramento urbanístico da sua área de residência, até aos grupos de auxílio a pobres e de autoajuda, o que existia na sociedade civil, defendia-se, era um conjunto de energias de solidariedade que poderiam e deveriam ser canalizadas para a redução da procura do Estado.

No fundo, o que acaba por estar implícito em muitas destas primeiras leituras do Terceiro Setor é, precisamente, a crença de que a saída da crise do Estado Providência passará pelas modalidades que o próprio Estado conseguir desenvolver, criando as condições para a expansão dos autosserviços coletivos e dos serviços de iniciativa local, ao promover o setor através de medidas de política pública de fomento.

2.2. O Terceiro Setor e o regresso da solidariedade à sociedade

Em relação ao segundo argumento, e no seguimento do primeiro, outra das razões para a confiança nas virtualidades do Terceiro Setor tinha a ver com a forma como ele reinscreveria a solidariedade na própria sociedade, contrariando a abstração, o formalismo e a distância das lógicas estatais burocráticas e promovendo um movimento com raízes na base (*bottom-up*).

Assentando os seus fundamentos na necessidade de um compromisso entre o mercado, a economia e a comunidade, o Estado Providência desenvolveu mecanismos de produção de solidariedade que se foram complexificando, à medida que se foram estendendo a mais indivíduos e a mais domínios de intervenção. Nessa complexificação, os mecanismos de solidariedade do Estado Providência foram assumindo contornos cada vez mais abstratos, formais e, por vezes, ilegíveis. A consolidação do Estado Providência, nesse sentido, assentando na implementação de sofisticados aparelhos burocráticos, que se alimentam e se multiplicam nessa abstração, e no peso crescente da regulação social, acabaria por operar uma mediação entre o económico e o social, que funcionaria de “longe” e de igual forma para todos, isto é, sem proximidade com as necessidades e expectativas de cada território, de cada comunidade, família ou indivíduo. Ou seja, com a expansão do Estado Providência, a distância entre o indivíduo e o social tinha-se tornado excessivamente alargada.

A via possível para contrariar o alastramento da solidariedade abstrata dos aparelhos burocráticos estatais, argumentavam os pensadores em questão, seria a reaproximação da sociedade civil a si mesma. Essa reaproximação, porém, não poderia ser feita cultivando uma visão nostálgica do retorno às formas comunitárias incompatíveis com o desejo de autonomia do sujeito reflexivo da modernidade tardia (Beck, Giddens & Lash, 1994). Pelo contrário, poderia passar pela emergência de novas formas de participação coletiva como o Terceiro Setor.

Implícita a estas primeiras leituras sobre o Terceiro Setor estava, afinal, uma visão desta esfera social como um espaço inequívoco de reconciliação da emergência de formas não estatais de solidariedade, com o desejo de autonomia dos indivíduos das sociedades modernas, permitindo, segundo modalidades atuais, reinscrever a solidariedade de novo na própria sociedade.

2.3. O Terceiro Setor e a visibilidade social da solidariedade

Em terceiro lugar, finalmente, temos mais um dos argumentos fortes dos defensores do Terceiro Setor enquanto saída para a crise do Estado nos anos 70 e 80 do século XX - o efeito de visibilidade social que contraria a opacidade que as relações de solidariedade, sob o Estado Providência, assumiram.

Na sequência dos dois argumentos anteriores, o corolário lógico seria o reconhecimento de que a consolidação do Estado Providência teria assentado num progressivo afastamento do aparelho estatal em relação ao seu suporte social real e às necessidades dos mais vulneráveis. De tal forma seria esse afastamento que as relações de solidariedade entre os indivíduos teriam passado a ser entendidas, basicamente, como relações fortemente espartilhadas entre os indivíduos e o sistema que se situa numa esfera abstrata, que é o Estado.

Para os defensores das virtualidades inequívocas do Terceiro Setor, este apareceria como um espaço de formação de relações de solidariedade que permitem à sociedade tornar-se mais visível aos seus próprios olhos e sentir-se enquanto tal. Com o desenvolvimento do Terceiro Setor, a solidariedade poderia deixar de se reduzir a um conjunto de regras e procedimentos, passando a incorporar, igualmente, a proximidade e o voluntarismo; poderia deixar de ser apenas lei e passar a ser também ética social, justiça e responsabilidade coletiva.

Em suma, o aparecimento do Terceiro Setor, no âmbito da teoria social e política enquanto agente da reforma solidária do Estado Providência, materializa-se, pelo menos nos trabalhos dos autores mais próximos dos projetos de construção de uma cidadania social alargada, num conjunto de leituras de cariz extremamente positivo, que depositam grandes esperanças nas virtualidades emancipatórias e solidaristas dessa nova esfera de regulação social e económica. Pelo Terceiro Setor passaria a capacidade da sociedade se organizar para se prover, para além de se desenvolver a si mesmo. Pelo Terceiro Setor passaria a reaproximação à própria sociedade, pelo desenvolvimento de mecanismos que contrariam as lógicas burocráticas e de clientelização do cidadão. Pelo Terceiro Setor, finalmente, passaria a própria aproximação ao cidadão, aos problemas locais e aos princípios de corresponsabilização e participação coletiva, para além da inclusão social pelo emprego.

Ou seja, o que fica em aberto com a incorporação do Terceiro Setor no debate sobre a reforma do Estado Providência é a possibilidade de reinventar solidariedades segundo lógicas não mercantis, que reabilitem ideais de cidadania, de participação, de emancipação e de responsabilidade coletiva democrática.

Este debate, porém, está longe de estar encerrado e menos ainda de ser consensual. Na realidade, às leituras mais confiantes da década de 80 do século XX seguiram-se abordagens mais críticas ao Terceiro Setor, que procuram colocar a tónica i) quer na sua instrumentalização por parte de formas híbridas de Estados mercantilizados, ii) quer nos diferentes padrões institucionais em que o setor se traduz e que podem significar espaços diferenciados de possibilidade para a participação efetiva na reforma do Estado, iii) quer, ainda, nas suas diferentes configurações organizacionais e nas implicações que estas podem ter na sua definição como espaço alternativo de exercício da solidariedade.

3. As leituras vigilantes dos finais da década de 1990 e o terceiro setor enquanto «*welfare mix*»

As leituras confiantes sobre o Terceiro Setor que se discutiram no ponto acima inscrevem-se, no fundo, num período de desestabilização ideológica e concetual das correntes de raiz social-democrata e socialista, muito na sequência da perda dos tradicionais referentes geopolíticos num contexto de globalização e mundialização económica. A social-democracia é forçada a olhar-se e a reinventar-se enquanto projeto, sendo nessa exigência de renovação que se encontram as raízes mais profundas dos caminhos de reformismo solidário.

Mas é também nessa exigência de renovação que se assiste, nomeadamente a partir de meados da década de 1990 do século XX, a movimentos de reformismo do próprio reformismo, emergindo formas híbridas que, sob o argumento da governabilidade e da operacionalidade dos valores de igualdade e de liberdade, vão instrumentalizando as diferentes esferas de solidariedade e permitindo o avanço das lógicas mercantilistas, que progressivamente as “colonizam”. É uma nova encruzilhada nos caminhos da reforma emergente no seio da própria social-democracia.

Cenário dessa encruzilhada foi o debate que animou a esquerda europeia durante a segunda metade da década de 90. De um lado aparecia o socialismo de raiz marxista que, assumindo a necessidade de reforma e de adaptação às realidades de um mundo tornado global, não abdicava do papel do Estado nacional na redistribuição da riqueza e na criação de um mercado social. Do outro lado, aparecia uma social-democracia que cedia algum espaço ao neoliberalismo e que se deixava penetrar por valores híbridos, estabelecendo compromissos com o mercado. De um lado, tínhamos uma versão do reformismo que é a versão do reformismo do mercado social, o reformismo que procura manter os mercados ao serviço da sociedade, que recusa a ideia da sociedade de mercado, que acredita que o Estado ainda pode e deve desempenhar um papel fundamental na regulação nacional e internacional, aparecendo o Terceiro Setor como parceiro, na criação de novas rotas de solidariedade que se impõem sobre os constrangimentos dos imperativos do mercado. Do outro lado, temos a versão do reformismo da economia mista, o reformismo que «*procura uma sinergia entre os setores público e privado, fazendo uso do dinamismo dos mercados mas sem perder de vista o interesse público*» (Giddens, 1999, p. 92). É o reformismo que aceita as regras do mercado como traços de sociedades dinâmicas, sociedades onde se assumem como inadequados os velhos hábitos de regulação, incluindo os que são gerados pelos sistemas de proteção social estatal. É a social-democracia da Terceira Via que procura criar «*uma sociedade de pessoas que assumem riscos*» (idem), onde necessariamente devem coexistir regulação e desregulação. É um reformismo híbrido onde o Terceiro Setor acaba por ser assumido como instrumento de governação e não tanto como parceiro na reforma.

Esta é, na realidade, uma encruzilhada fundamental para perceber os desenvolvimentos do Terceiro Setor, no final do milénio, e as próprias condições de emergência do discurso do empreendedorismo social. É importante, também, para perceber o contexto de emergência de uma Sociologia Política mais discricionária, passada a efervescência das décadas de 70 e 80, num registo mais cauteloso no que diz respeito à celebração do Terceiro Setor como arauto de reforma solidária. É nessa linha de discrição que se desenvolve um importante eixo teórico à volta do binómio promoção/ inibição de direitos, a propósito dos atores do Terceiro Setor.

Fruto da proliferação de estudos empíricos sobre as dinâmicas do Terceiro Setor, que em larga escala se multiplicam um pouco por todo o mundo, os mesmos autores que na década de 80 se afirmavam entusiasticamente ao lado do Terceiro Setor começam, durante a década de 90, e mais vincadamente na sua segunda metade, a refletir teoricamente, de uma forma mais madura, sobre as faces ocultas que os processos de devolução à sociedade civil da prestação de bens e serviços que garantam os direitos do Estado Providência podem implicar. Uma dessas faces ocultas teria a ver, precisamente, com a forma de distribuição de poder social nas sociedades capitalistas, com os mecanismos de produção e legitimação de direitos e com a possibilidade de as novas mesclas público/privado poderem significar novas formas de dependência, quer em relação ao mercado, quer em relação ao setor privado não lucrativo. As análises ao Terceiro Setor que marcam o final do milénio inscrevem-se nesse debate sobre a passagem da regulação do espaço da cidadania (o Estado enquanto garante de direitos) para a regulação do espaço da comunidade (em que o Estado se demite da garantia de direitos, deixando-os à sociedade civil e ao mercado) e sobre as duas faces dessa passagem. É esse debate que acabaria por enformar uma série de estudos que procuram perceber a qualidade dos processos que as organizações do Terceiro Setor desenvolvem e a forma como se relacionam com aqueles que assistem.

Alimentando-se, em larga medida, dos resultados desses trabalhos, surge em meados da década de 90 uma proposta que seria particularmente influente na teoria social e política sobre o Terceiro Setor. Trata-se da proposta que localiza estruturalmente o Terceiro Setor num modelo setorial de regulação (Wuthnow, 1991; Evers, 1995; Gomez, 1998).

Alguns desenvolvimentos programáticos e reguladores operacionalizam à escala europeia esta proposta. Em 1997, o Conselho Europeu do Luxemburgo lança a *Estratégia Europeia de Emprego* (EEE)¹, também designada por *Processo de Luxemburgo*², onde parece surgir o início do reconhecimento dos impactos do Terceiro Setor (na altura ainda designado de Terceiro Sistema) para o emprego na Europa. Enquadrado na Cimeira de Luxemburgo, é lançado, neste mesmo ano, pela Comissão Europeia (CE) o *programa piloto Terceiro Sistema e Emprego*³. Este programa vem reconhecer um papel determinante ao Terceiro Setor, e às organizações que o compõem, na criação de emprego e na luta contra a exclusão social.

Argumenta-se que o Terceiro Setor deve ser concetualizado como uma dimensão da esfera pública nas sociedades civis, um campo de tensões sem fronteiras claras, onde racionalidades e discursos diferentes coexistem e se intersetam (Evers, 1995).

Contrariando uma série de abordagens de raiz *habermasiana*, que reproduzem a idealização de espaços sociais protegidos, como se o social fosse, de facto, constituído por um conjunto de domínios que é possível separar, o que se procura é entender o Terceiro Setor num plano de densos cruzamentos sociais e políticos, de esferas de relações sociais que articulam racionalidades diversas. Esse é o sentido do Terceiro Setor como *welfare mix* (idem).

E é esse sentido que permite, ao mesmo tempo, discutir as virtualidades da interseção de lógicas de regulação social distintas (Estado, Comunidade e Mercado) num setor que as pode combinar de forma virtuosa, mas também discutir os riscos e as tensões inerentes a esses cruzamentos.

Um primeiro eixo de tensão é o que deriva da relação entre a economia de mercado e a esfera pública. O que estará aqui em causa é o tipo de equilíbrios que o Terceiro Setor será capaz de promover entre uma racionalidade instrumental e uma racionalidade construída em torno de valores democráticos e de solidariedade. A tensão de fundo a este nível pode, de forma simplificada, reduzir-se à qualidade do binómio meios/fins, mais concretamente ao tipo de articulação entre a eficácia dos primeiros e a legitimidade coletiva dos segundos.

Porém, se o entrosamento intersetorial não é isento de conflitos em termos de racionalidade instrumental, o Terceiro Setor (tal como o Mercado e o Estado) debate-se com as questões da liderança e a sua intrínseca relação com a capacidade gestonária para assegurar o desempenho de práticas efetivas no quotidiano da organização, recorrendo às ferramentas de planeamento, monitorização e avaliação, para cumprir os objetivos a que se propõe, de acordo com a sua visão e missão. Se recorrermos, sob o enquadramento do empreendedorismo social, à *escola da inovação social*, autores como Bornstein (2007), Dees (1998) e Mulgan (2007a e b) ressaltam o papel central do empreendedor e as suas qualidades pessoais intrínsecas neste processo gestonário. Se considerarmos a *escola da gestão empresarial*, Boschee e McClurg (2003), Salamon (1996a), Massarsky e Beinhacker (2002) e Mawson (2008) destacam as propostas de sustentabilidade e de eficácia dos métodos empresariais. Atendendo a estas duas vertentes teóricas do conceito de empreendedorismo social, que enformam a tradição americana, na primeira abordagem o empreendedor é encarado enquanto ator social e económico por excelência, e a segunda defende que os métodos empresariais são procedimentos fundamentais para promover a eficácia e eficiência e consequente autonomização das organizações sociais, face aos financiamentos estatais e privados lucrativos.

Um segundo eixo de tensão é o que passa pela relação entre a racionalidade das instituições estatais centrais, definidas por lógicas, estratégias de intervenção e mo-

dalidades de exercício de poder, tendencialmente universalistas, e a racionalidade das organizações locais, pautadas por lógicas particularistas de subculturas, sejam de atividades e públicos, sejam organizacionais ou profissionais, entre outros critérios de tipificação. A tensão de fundo a este nível traduz-se no binómio solidariedade universal/ solidariedade particular, remetendo-nos para a qualidade da reconciliação que o Terceiro Setor for capaz de promover entre lógicas de reciprocidade e proximidade, que operam a escalas diferentes.

Um terceiro eixo de tensão, finalmente, passa pela relação entre a orientação de organizações formais e a orientação do mundo da vida informal. O que estará em causa, aqui, é a natureza dos equilíbrios entre modalidades de ação, definidas por estruturas e processos formais e objetivos de profissionalismo por um lado, e as modalidades de ação desenvolvidas à escala das relações pessoais e familiares, de vizinhança, das comunidades e das redes sociais de proximidade, por outro.

É esta abordagem ao Terceiro Setor, que o analisa a partir da sua localização estrutural entre Estado, Mercado e Comunidade, que inaugura uma tradição significativa na teoria social e política que enforma a emergência do próprio conceito de empreendedorismo social. No fundo, o conceito de empreendedorismo social, tal como discutido no capítulo anterior desta obra, acaba por ser uma resposta à necessidade de reconciliação de racionalidades distintas que se cruzam num espaço que é, por definição, um espaço híbrido. A qualidade da participação do Terceiro Setor na reinvenção solidária do Estado passa, inevitavelmente, pela qualidade dos equilíbrios que o Terceiro Setor for capaz de desenvolver entre essas racionalidades distintas e o conceito de empreendedorismo social que surge, no fundo, como o rosto do melhor equilíbrio ou do equilíbrio desejável.

Novamente, encontramos operacionalização destas propostas em alguns programas europeus que, entre outros contornos institucionais, podem ser enquadradas nas designadas políticas de ativação: a iniciativa EQUAL e o Progress - Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social, que surgem no contexto nacional no âmbito do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III, 2000-2006).

A *EQUAL*⁴ surgiu em 2000 como resposta da Comissão Europeia às desigualdades e discriminações no acesso ao mercado de trabalho. Financiada pelo Fundo Social Europeu, foi uma das componentes da Estratégia Europeia de Emprego, enquanto um instrumento de combate à exclusão social das populações vulneráveis pelo fomento da sua empregabilidade. A *EQUAL* pretendeu capacitar os recursos humanos e as organizações, a partir de uma agenda assente em vários vetores, dos quais destacamos duas medidas: i) a estruturação de parcerias de desenvolvimento, isto é, parcerias constituídas numa base geográfica ou setorial que congregam entidades coletivas interessadas, tais como as diferentes esferas da administração pública, as ONG, os parceiros sociais e o setor empresarial (em particular, as PME); ii) o fomento do espírito empresarial, onde se encontram plasmadas as inovações conjunturais que dizem respeito às estruturas políticas e institucionais, no desenvolvimento de

sistemas relacionados com o mercado de trabalho numa aposta clara de reforço da economia social, em especial os serviços de utilidade pública, dando particular relevo à melhoria da qualidade dos empregos: “fortalecer a economia social, em especial os serviços de utilidade pública, dando relevo à melhoria da qualidade dos empregos”⁵. Esta é uma das primeiras vezes, senão a primeira mesmo, em que aparece a enunciação clara dos contributos para a coesão social da economia social. Uma economia social como potencial criadora de empregos de qualidade, no quadro das políticas europeias.

O *Progress*⁶ visou conceder apoio financeiro à aplicação dos objetivos da UE nos domínios do emprego e dos assuntos sociais para o período 2007-2013, em particular aqueles definidos na Agenda Social e na Estratégia de Lisboa. Trata-se, sobretudo, de um instrumento complementar de apoio a outras políticas e, naquilo que aqui nos interessa, visa reforçar o emprego, a proteção e inclusão sociais, as condições de trabalho e de luta contra a discriminação e a desigualdade entre homens e mulheres, tal como o EQUAL. Do vasto e diversoleque de destinatários deste programa, encontram-se contempladas, no âmbito específico da economia social, as ONG, em particular as de âmbito europeu. Ou seja, é atribuído às ONG um papel determinante no auxílio à prossecução dos objetivos gerais do programa, a par de outros destinatários considerados mais clássicos dos programas europeus, como sejam os serviços públicos de emprego, as autoridades locais e regionais, os parceiros sociais, o ensino superior e centros de investigação, peritos em avaliação, serviços nacionais de estatística ou os meios de comunicação social. Em última análise, a inclusão das ONG, nos potenciais destinatários deste programa, vem revelar o acesso facilitado e igualitário a este tipo de apoios e crescente reconhecimento do papel deste tipo de organizações na implementação de políticas europeias. Destaca-se, assim, a inclusão do papel das ONG nos objetivos de concretização para a estratégia de crescimento do emprego. Assume especial relevo, no quadro da nossa análise, o estabelecimento do *Microfinanciamento Europeu “Progress” para o Emprego e a Solidariedade Social*⁷. É criado na intenção de poder “contribuir para apoiar as estruturas da economia social que assistem as pessoas excluídas no seu processo de reinserção social e as ajudam a adquirir as competências mínimas necessárias para se empenharem num projeto empresarial sustentável”⁸. Este instrumento serve para financiar: a criação de empresas ou de atividades independentes das pessoas excluídas do mercado de emprego e das pessoas sem acesso ao mercado tradicional do crédito. Prevê a criação de «microempresas do setor da economia social», que são definidas como produtoras de bens e serviços, com explícita missão social e sem fins lucrativos. Mais uma vez se destaca a vertente de mercado da economia social, que independentiza os cidadãos face à subsidiação direta dos estados-sociais nacionais, e que se preocupa com a capacitação dos mesmos, vinculando as entidades públicas e privadas que concedem microcrédito a função formativa e de acompanhamento de pessoas vulneráveis⁹.

4. Questões globais, condições locais: o Terceiro Setor em Portugal

4.1. O Terceiro Setor em Portugal

Os ecos dos debates internacionais, e europeus em particular, sobre as relações entre sociedade civil e Estado, e sobre os papéis do Terceiro Setor na reinvenção do Estado Providência, chegam a Portugal, por via da inclusão no espaço europeu, mais tardiamente. Pensar essas relações em Portugal, porém, é um exercício que assume contornos particulares, levando a que as questões a colocar sejam, até certo ponto, substancialmente distintas das que caracterizam o debate nos países de industrialização avançada. Em primeiro lugar, porque Portugal foi marcado por um aparelho de Estado, tardiamente desenvolvido, que nunca se chegou a consolidar como um Estado providência forte e amadurecido. Apesar de frequentemente ausente da literatura internacional que se debruça sobre as diferentes configurações sócio-institucionais do Estado Providência, Portugal, ao lado de outros países da Europa do Sul, apresenta algumas especificidades, no seu percurso histórico de construção de um modelo de bem-estar coletivo que tem justificado, por parte de alguns autores, a defesa de uma moldura teórica específica. Um dos melhores representantes dessa linha de argumentação é Maurizio Ferrera que, entre outras coisas, discute os efeitos da *décalage* temporal na construção de um modelo de providência estatal na reprodução de um contexto marcado por políticas sociais ineficazes e desiguais, promotoras de significativos problemas sociais e económicos (Ferrera, 1999).

Em segundo lugar, porque a partilha de responsabilidades com a sociedade civil nunca deixou de existir, ainda que fosse informal e não assumida pelo Estado que se apelidou de Providência, com a consolidação do Estado democrático nos anos 80. Deste modo, foi tardia e contemporânea a consciencialização institucionalizada dessa partilha de responsabilidades. Antes, no século XIX, foram três os movimentos sociais de adesão voluntária e livre que surgiram como formas de atividade económica alternativa à economia capitalista, e inspirados por correntes ideológicas como o socialismo utópico, o social cristianismo e o liberalismo económico, à semelhança do que se passava na Europa: o cooperativismo, o mutualismo e o associativismo (Quintão, 2011). Com efeito, o Terceiro Setor em Portugal emerge muito associado a iniciativas e experiências revolucionárias, alinhadas com a tradição francófona da economia social e economia solidária, e que tiveram origem nos países centrais europeus como mecanismos de defesa face às condições de miserabilismo e pobreza da classe operária, decorrentes das influências da revolução industrial (alteração das condições sócio-económicas das populações e afirmação crescente do liberalismo económico) e da emancipação decorrente dos princípios de igualdade, liberdade e fraternidade da Revolução Francesa (laicização do Estado e institucionalização da República) (Martinho, 2011; Parente, 2012; Quintão, 2004). Se o pós 25 de Abril marca uma eclosão da sociedade civil, reemergindo alguns movimentos e surgindo

outros novos, com a institucionalização de direitos sociais (trabalho, educação, saúde, proteção social, habitação, família, juventude), a Constituição de 1976 parece-nos visionária ao prever a existência de um setor social e cooperativo para além do Estado e do mercado (art. 82.º da Constituição da República Portuguesa [CRP] prevê o “princípio da coexistência dos três setores”). Efetivamente, na primeira versão da CRP, a de 1976, este Terceiro Setor abrangia somente a vertente cooperativa, sendo designado apenas por setor cooperativo. Na revisão de 1989, o Terceiro Setor passou a ser designado por «setor cooperativo e social», passando a abranger, na sua vertente social, os subsectores autogestionário e comunitário. Finalmente, na revisão constitucional de 1997, a vertente social passou a abranger o subsector solidário¹⁰.

Estas alterações são reveladoras dos desafios que se colocavam a Portugal em meados da década de 90 e que se viriam a repetir a partir de meados da primeira década do novo milénio. O que foi particular, no caso português, foram as modalidades segundo as quais tal exercício de partilha de responsabilidades se pode ou poderá concretizar.

4.2. A inversão do contrato social e a emergência de uma “sociedade civil secundária”

A defesa da devolução da garantia dos direitos sociais à sociedade civil coloca a exigência de estruturas organizadas para as quais essa devolução se possa concretizar. Ou seja, quando o que está em causa é a partilha de responsabilidades na construção de uma cidadania social mais ampla, é de direitos institucionalizados que estamos a falar, logo, de direitos que só podem ser transferidos para estruturas formais e não para esferas difusas de solidariedade informal, onde esta é exercida segundo lógicas consideradas adversas à lógica da cidadania (Santos, 1990; Hespanha, Ferreira & Portugal, 1997). Daqui derivam, precisamente, as particularidades do debate português: um longo regime ditatorial, desde 1933 até à instauração da democracia em 1974, que, ao assumir-se como uma entidade corporativa e assistencialista, reprimiu e instrumentalizou as organizações da sociedade civil, restringindo o princípio da livre associação e qualquer orientação coletivista.

Herdeira de um passado de repressão autoritária, completamente hostil a qualquer forma de associativismo ou mobilização formal da comunidade, e mergulhando num processo de reconstrução democrática, totalmente dominado pelo protagonismo político-partidário, onde os partidos se assumem como os grandes atores aglutinadores de interesses, a sociedade civil portuguesa apresentava, em meados do século XX, um perfil de alguma dificuldade de organização em torno de estruturas formais e organizadas. Não obstante, muitas das organizações existentes atualmente resultaram de movimentos sociais (Ferreira, 2005) dessa época. Emergem, com o fim da ditadura, novas organizações associadas à instauração de direitos e liberdades de um Estado democrático, tais como associações políticas, sindicais e patronais, mas também as associações de moradores e iniciativas de desenvolvimento comunitário, em contextos rurais e urbanos, e

de resposta a problemas específicos (Quintão, 2011). Especialmente a partir da década de 80 do século XX, com os fundos europeus provenientes da entrada de Portugal na UE (na altura designada CEE), assistiu-se à dinamização da sociedade civil, como resultado do surgimento de um número significativo de organizações. No espaço temporal de uma década, mais precisamente entre 1997 e 2007, observa-se o crescimento substancial do terceiro setor português, patente no aumento do número de organizações e de recursos humanos (Carvalho, 2010). Estas organizações, que revestem a forma jurídica de associações, cooperativas, mutualidades e fundações (Chaves & Monzón-Campos, 2008; Perista, 2001; Hespanha, 2000; Quintão, 2011, Carvalho, 2010) apresentam, por sua vez, uma configuração organizacional e gestionária diversa.

Acresce que a renovação do setor fomentou a criação de entidades de representação institucional (Quintão, 2011). Estes organismos, cujo surgimento se encontra ilustrado na Figura 1, pugnam pela valorização e reconhecimento político da atuação das organizações que representam, bem como pela introdução, na agenda pública, das necessidades e desafios quer específicos de cada família, quer transversais ao setor.

Com base na Figura 1 é possível reconhecer que o surgimento das diversas instituições de cúpula, representativas de diversas famílias do setor, foi marcante, sobretudo na década de 80 do século XX, com a constituição em 1980 da União das Mutualidades Portuguesas, da União das IPSS em 1981 e convertido em Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) em 2001, da Plataforma Portuguesa das ONGD e da Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (CONFRAGI) em 1985 e, ainda, da Confederação Cooperativa Portuguesa (CONFECOOP) em 1988. Destaque, no entanto, para a União das Misericórdias Portuguesas, constituída em 1976 e representativa de uma das formas jurídicas mais antigas do país. Em 1993, surge o Centro Português de Fundações (CPF) e é nesta década, bem como na seguinte, que emergem plataformas de diferentes ramos de organizações, nomeadamente a delegação portuguesa da Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN - Portugal) em 1991 e a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR) em 1993 e a MINHA TERRA (2000), que procuram novas respostas no combate à pobreza e à exclusão social e incidem a sua atuação sobre o desenvolvimento local.

Em 2010, é constituída a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), que sucede ao Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo (ISCOOP) criado em 1976, e que assume o papel de interlocutor público junto do Terceiro Setor, com o objetivo de “promover o fortalecimento do setor da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço do desenvolvimento económico do país” (art. 4.º dos Estatutos da CASES)¹¹. Este organismo engloba algumas das entidades de cúpula do Terceiro Setor português, porém não são membros a Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto (CPCCRD) que representa o associativismo popular, nem a Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e o CPF (Quintão, 2011; Martinho, 2011; Parente, Lopes & Marcos, 2012).

Neste desenvolvimento institucional do setor, o que foi particular no caso português foi o facto de ter sido o próprio Estado a chamar a si a tarefa de fomentar a criação e desenvolvimento de estruturas formais ao nível da sociedade civil, num processo que Boaventura de Sousa Santos viria a designar como um processo de criação de uma *sociedade civil secundária*, numa lógica de inversão do próprio contrato social (Santos, 1990).

Esta inversão pode ser altamente problemática, e entramos já na segunda particularidade dos processos de transformação nas relações Estado/sociedade civil em Portugal, na medida em que um processo de fomento da sociedade civil formal a cargo do Estado será um processo necessariamente seletivo, ou seja, acontecerá nos domínios, nos locais e nas condições definidos pelo próprio Estado. Essa seletividade, que foi sendo demonstrada pelos diversos trabalhos de análise ao setor que se multiplicaram na atualidade, é especialmente controversa porque aparece associada à emergência de uma dicotomia dentro do próprio Terceiro Setor. De um lado, aparecem as organizações que correspondem, precisamente, aos domínios eleitos como prioritários pelo Estado e para as quais se deve efetivar a devolução, aquilo que alguns designariam como a *sociedade civil* íntima do Estado (Santos, 1998). Do outro lado, temos uma sociedade civil estranha ao Estado, que é mantida implícita ou explicitamente afastada.

É assim que se entende que os domínios onde se assistiu a um maior *boom* no Terceiro Setor, em Portugal, foram sobretudo aqueles que correspondem às áreas tradicionais de intervenção do Estado e que são por este eleitas como áreas prioritárias de ação social. Antes de explorarmos as áreas de atuação das organizações do Terceiro Setor português, importa salientar que durante muito tempo nos deparamos com a ausência de uma fonte única e fiável de quantificação do número de organizações, por subsectores, que enformam o campo. A Conta Satélite da Economia Social (CSES)¹², publicada pela primeira vez em 2013, representou, deste modo, um avanço importante numa abordagem quantitativa do Terceiro Setor e na medição do seu peso na economia nacional. No seu âmbito e para o ano de 2010, estimou-se que o Terceiro Setor português englobava um total de 55.383 OTS, cuja distribuição por formas jurídicas (Quadro 1) revelou uma incidência preponderante de associações e outras OTS¹³ (94,0%).

Quadro 1 - Número de organizações do Terceiro Setor, por forma jurídica

Forma Jurídica	N	%
Cooperativas	2 260	4,1
Mutualidades	119	0,2
Misericórdias	381	0,7
Fundações	537	1,0
Associações e outras OTS	52 086	94,0
Total	55 383	100,0

Fonte: INE (2013).

Estas formas jurídicas representam as figuras organizacionais previstas no ordenamento jurídico nacional para uma parte considerável das OTS e cujas atividades, orientadas para o bem comum, são promovidas por iniciativas de

particulares, que formam entidades coletivas sem a primazia de uma finalidade lucrativa, mas com o propósito de dar expressão organizada a uma missão social. Por um lado, são organizações criadas por cidadãos, para responder a necessidades que o Estado e o mercado não estão a colmatar ou fazem-no de forma incipiente e, por outro, são orientadas para o bem público e comum, e têm o objetivo específico de beneficiar a comunidade, tais como as associações, fundações, misericórdias ou um determinado grupo que atende e/ou envolve, como é o caso das cooperativas e das mutualidades. Porém, são ainda informações com um caráter limitado se atendermos que, por exemplo, se referem ao ano de 2010 e que integram todas as empresas cooperativas de média e grande dimensão, que funcionam na perspetiva de um empreendedorismo clássico ao lado das micro e pequenas cooperativas de raiz popular.

Acresce que estas entidades podem obter o estatuto jurídico de Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), de ONGD, de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e de Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência (ONGPD), este último com entrada em vigor em 2013. De salientar que alguns destes estatutos têm, por inerência, o estatuto de utilidade pública. Atendendo que as atividades levadas a cabo por estas organizações estão subjacentes a uma missão primordialmente social, a obtenção destes estatutos jurídicos representa uma condição privilegiada em termos de direitos, deveres e benefícios, designadamente fiscais.

Ora, tratando-se de atividades com um fim de utilidade comum e orientadas por princípios de democracia, autonomia e solidariedade, necessitam de recursos diversos para funcionar, sejam eles físicos, financeiros ou humanos. Uma das dimensões do empreendedorismo social remete exatamente para um processo que procura incorporar, em organizações sem fins lucrativos, ideias de negócio e procedimentos empresariais como veículo de inovação organizacional, a fim de superar os novos desafios sociais (Defourny & Nyssens, 2010), não renunciando a qualquer intervenção do Estado na discriminação positiva dos empreendimentos sociais, seja através de políticas e programas próprios, seja com a criação de estatutos jurídicos especiais, ou isenções fiscais ou de apoio a relações privilegiadas com o mercado.

Atendendo ao nosso objeto de estudo, debruçamo-nos de seguida sobre as IPSS. Do total de 55,383 organizações que, em 2010, compunham o Terceiro Setor português, 5.022 (9,1%) detinham o estatuto jurídico de IPSS (Quadro 2).

Quadro 2 - Número de IPSS, segundo a forma jurídica

Forma Jurídica	N	%
Cooperativas	117	2,3
Mutualidades	119	2,4
Misericórdias	342	6,8
Fundações	209	4,2
Associações e outras OTS	4 235	84,3
Total	5 022	100

Fonte: INE (2013).

A partir dos resultados ilustrados nos Quadros 1 e 2, verifica-se que a totalidade das Mutualidades detém o estatuto de IPSS, bem como a maioria das Misericórdias e das Fundações. O cruzamento deste universo com as áreas de atividade (Quadro 3) revelou que 64,4% (3.232 OTS) atuaram maioritariamente no domínio da ação social.

Quadro 3 - Número de IPSS por forma jurídica e por atividade

Áreas de Atividade	Cooperativas	Mutua- lidades	Miseri- córdias	Funda- ções	Associa- ções e outras OTS	Total
Agricultura, Silvicultura e Pescas	0	0	0	0	0	0
Atividades de Transformação	0	0	0	0	0	0
Comércio, Consumo e Serviços	0	0	0	0	0	0
Desenvolvimento, Habitação e Ambiente	3	0	0	0	161	164
Atividades Financeiras	0	5	0	0	0	5
Ensino e Investigação	15	0	0	9	73	97
Saúde e Bem-Estar	18	7	9	16	148	198
Ação Social	78	106	327	170	2 551	3 232
Cultura, Desporto e Recreio/Lazer	2	0	0	7	289	298
Cultos e Congregações	0	0	6	4	968	978
Organiz. Profissionais, Sindicais e	1	1	0	0	23	25
Não Especificadas	0	0	0	3	22	25

Fonte: INE (2013).

Os resultados da CSES (INE, 2013) revelaram o peso significativo das IPSS na composição global do setor e confirmam, ainda, a importância da assistência social assegurada pelas mesmas, a partir da contratualização dos seus serviços pelo Estado. Com efeito, o Estado é o principal cliente dos serviços que prestam, o que as restringe a um papel de extensão do Estado no cumprimento das suas políticas sociais, limitando a sua capacidade de gestão autónoma. Esta dependência assume, na prática, a forma de acordos celebrados entre as instituições e os Centros Regionais de Segurança Social, os quais podem revestir duas formas: acordos de cooperação (típicos e atípicos) (Instituto da Segurança Social, 2007) e acordos de gestão¹⁴. Genericamente, o que aconteceu em Portugal foi a redefinição das relações entre Estado e Terceiro Setor por iniciativa e sob a tutela do Estado, de tal forma que o Terceiro Setor português acabaria por aparecer como um conjunto de organizações apenas formalmente distintas do Estado, já que mantidas sob a sua dependência e tutela. Isso, aliás, não é apenas visível na análise dos seus domínios de intervenção, mas também pela análise das suas contas e, em concreto, o peso das transferências estatais nas mesmas, quer no que se refere à produção, quer no que se refere aos subsídios. E quando se afirma que “A Conta Satélite revela que, no seu conjunto, só 23,4% dos montantes na EC [economia social] são subsídios do Estado” é preciso ter alguma prudência interpretativa pois apenas o “setor cooperativo, o setor mutualista e o setor fundacional são excedentários!” (Graça, 2012, p. 11).

De facto, em termos financeiros, o Terceiro Setor português registou, em 2010, uma necessidade líquida de financiamento de 570,7 milhões de euros, sobretudo afeta às associações e outras organizações da economia social e às misericórdias (INE, 2013). Ora considerando o significativo volume de associações em geral e, também,

de misericórdias que são detentoras do estatuto de IPSS, é possível estabelecermos uma correlação entre estas formas jurídicas e a sua ausência de autonomia financeira. No global, apurou-se que as IPSS tiveram uma necessidade líquida de financiamento de 232,9 milhões de euros, sendo que 27,0% do total dos seus recursos (por contraste a 64,1% de recursos derivados de produção) corresponderam a transferências e subsídios que, por sua vez, se distribuíram sobretudo pelas atividades de ensino e investigação (36,3%), da ação social (31,8%) e cultos e congregações (31,7%) (INE, 2013).

Se a dependência de subsídios não constitui surpresa face ao enquadramento histórico explanado nas secções anteriores, surpreende-nos o peso da produção enquanto recurso preponderante obtido por estas entidades que, no entanto, não deixa de significar uma dependência perante o financiamento estatal, porém sob a força de prestação de serviços.

Considerando o financiamento público como legítimo, sobretudo a organizações do setor social em que o Estado delega atividades, e o papel que assumem na provisão de bens e/ ou serviços sociais (dos quais o Estado se demarcou ou não provisiona com a mesma intensidade), não deixa de ser pertinente questionar se esta lógica de prestação de serviços também não é uma forma de dependência financeira por um lado, e como é que a mesma pode ser um fator inibidor da profissionalização autónoma das organizações, por outro. O que se questiona não é o financiamento, mas a garantia do mesmo em condições de facilitismo gestor, isto é, a atribuição de subsídios públicos fixada em função dos serviços prestados e quase que automaticamente renovados, o que tende a desincentivar a capacidade de melhoria contínua das organizações (Almeida, 2010). Este tipo de inquietação em relação à forma como se foi fazendo a consolidação do Terceiro Setor em Portugal, nomeadamente no que diz respeito aos riscos que derivam de uma relação de dependência financeira do Estado e na dificuldade em criar autonomia, acabaria por alimentar um conjunto de reflexões no âmbito da teoria social sobre as modalidades de reconstrução do próprio Terceiro Setor, de forma autónoma, sustentada e credível. Estas características são precisamente, consideradas como caminhos do empreendedorismo social, que em muitos casos, como veremos empiricamente, são as dimensões que adquirem maior relevância. O debate em torno destas organizações sob o enquadramento do empreendedorismo social prende-se, ainda, com outras dimensões, nomeadamente a gestão de recursos humanos (assalariados e voluntários), a organização do trabalho, a gestão do planeamento, bem como a governança e a prestação de contas.

Em termos globais, o Terceiro Setor tem granjeado uma relevância crescente enquanto campo de geração de emprego e de fornecimento de produtos e serviços, promovendo a dinamização social e económica do país. Atendendo à dimensão analítica referente ao emprego remunerado (equivalente a tempo completo - ETC), em 2010 as organizações que compõem este setor de atividade empregaram aproximadamente 226.047 trabalhadores, o que representou 5,5% do emprego total remunerado a nível nacional e do pagamento de 4,6% do total das remunerações pagas em toda a economia (Quadro 4) (INE, 2013).

A partir do Quadro 4, é possível verificar que do conjunto de formas jurídicas que caracterizam o Terceiro Setor português, as associações e outras OTS geraram 54,1% do valor acrescentado bruto (VAB)¹⁵, 64,9% do emprego remunerado e 62,7% das remunerações. As Misericórdias apresentaram-se, com uma diferença ligeira face às cooperativas, como a segunda tipologia jurídica com mais elevadas taxas de emprego remunerado (14,1% e 14,4% respetivamente). Contudo e por contraste às Misericórdias, as Cooperativas foram o segundo grupo de OTS com maiores taxas de VAB (17,5%) e de remunerações totais (16,6%).

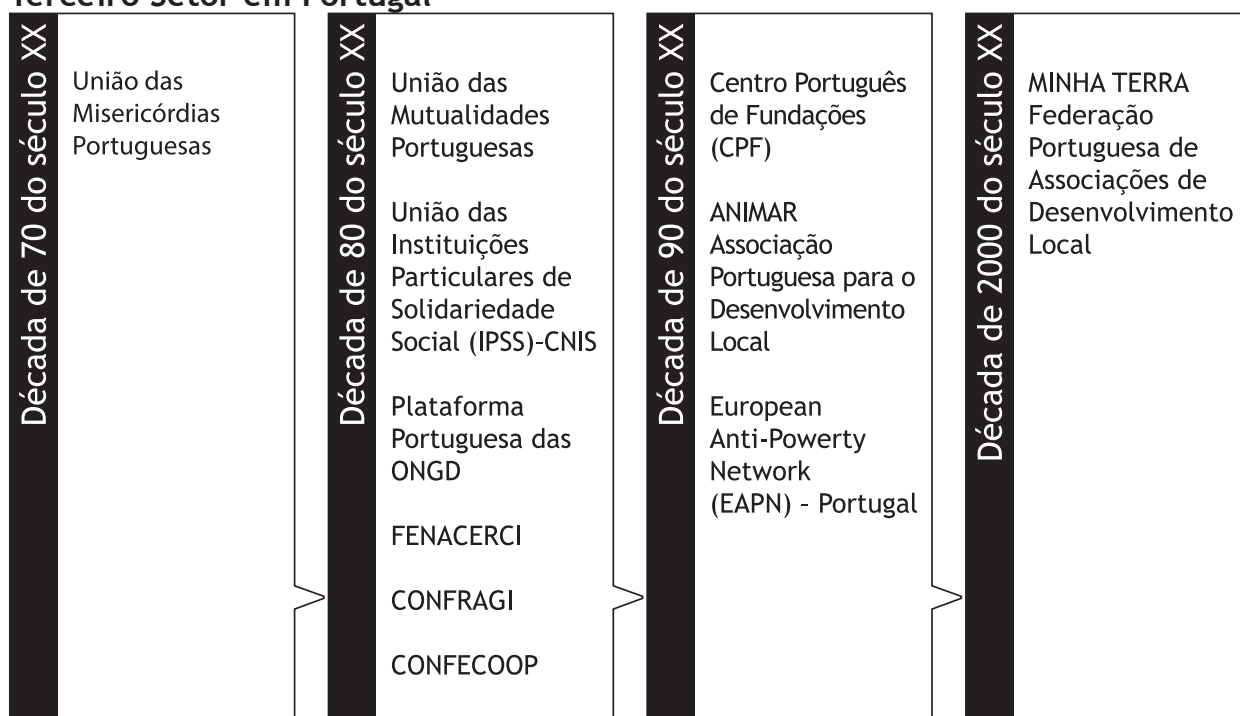
Quadro 4 - Principais indicadores económicos, por forma jurídica

Forma Jurídica	Unidades	Emprego Remunerado	VAB	Remunerações
	N.º	ETC	103 Euros	103 Euros
Cooperativas	2 260	31 783	747 162	657 269
Mutualidades	119	4 537	332 249	176 244
Misericórdias	381	32 493	518 301	426 939
Fundações	537	10 604	361 073	215 124
Associações e outras OTS	52 086	146 630	2 301 546	2 480 158
Total da Economia	-	4 138 163	151 413 479	86 813 942
Economia Social / Economia Nacional	-	5,5%	2,8%	4,6%

Fonte: INE (2013).

Em síntese, estas organizações revelaram uma importante capacidade empregadora, além de terem gerado 2,8% do VAB nacional, registando valores acima de atividades como a eletricidade, gás, vapor e ar frio, agricultura, silvicultura e pesca, bem como agro-indústria e telecomunicações, pelo que o peso sócio-económico do setor

Figura 1 - Evolução da criação de entidades de representação institucional do Terceiro Setor em Portugal



Fonte: Autoras.

não pode ser desvalorizado. No entanto, a remuneração média é cerca de 83,1% da economia nacional e, portanto, mais baixa comparativamente à remuneração média nas sociedades financeiras e administrações públicas. Neste sentido, o setor demonstra uma falta de competitividade salarial e as taxas de emprego podem eventualmente justificar-se pela atração face à missão social, que está na génese destas organizações e que constituiu um fator de motivação *per se* para trabalhar no setor; à semelhança do que mostram os estudos de Akingbola (2006) para o Canadá, bem como ao próprio aumento da taxa de desemprego a nível nacional, desde então.

De resto, a motivação para a criação e manutenção de uma organização social está associada a um fim social, em que as atividades levadas a cabo e os públicos-alvo são o centro de desenvolvimento da missão. Os líderes, por alguns autores intitulados de empreendedores sociais, são motivados para transformar a sociedade e serem agentes dessa mudança, ao proporem novas abordagens e soluções sustentáveis (Nicholls & Cho, 2006). A resposta a uma necessidade que é diagnosticada e a oportunidade de desenvolvimento de determinadas atividades, em que se combinam os interesses de cada um com a filantropia do grupo de pessoas que partilha de uma identidade num determinado domínio, é o motor deste tipo de organizações. Motor que se propõe oferecer um produto e/ou serviço à comunidade e aos seus membros, no sentido do bem comum. Motor que se propõe também criar emprego e promover a inclusão social pelo trabalho.

Nota Conclusiva

Neste texto avançaram-se argumentos, em jeito de revisão teórica e histórica, para a discussão do Terceiro Setor e do conceito de empreendedorismo social, no âmbito de uma abordagem mais alargada aos modelos de regulação social que marcam as sociedades em cada momento. Mais do que limitar o lugar do empreendedorismo social como espaço de ação social aos seus aspetos de âmbito mais tecnicista ou gestionário, propôs-se uma matriz de reflexão que procura discutir as potencialidades, mas também as limitações, desse *player* no jogo mais amplo da definição e projetos coletivos.

Num país como Portugal, em particular, a discussão sobre as condições de emergência e consolidação do Terceiro Setor e do empreendedorismo social não se pode dissociar, por sua vez, do reconhecimento das condições locais que marcam a própria consolidação do modelo estatal de providência. É dos caminhos para essa afirmação que se dará conta nos capítulos que compõem esta obra.

notas

1 Esta “estratégia é um programa anual de planificação, acompanhamento, análise e adaptação das políticas empreendidas pelos Estados-Membros para coordenar os respetivos instrumentos de combate ao desemprego. A Estratégia Europeia para o Emprego. Foi lançada pelo Conselho Europeu do Luxemburgo 1997, foi sujeita a uma profunda revisão em 2005, resultante das novas orientações da Estratégia de Lisboa, com o objetivo de recentrar os esforços no desenvolvimento de um crescimento forte e sustentável e na criação de mais e melhores empregos”.

Disponível em <http://www.poatfse.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=527&newsID=1341> Acedido a 04.11.2013.

2 Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu - Glossário. http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?s-tartAt=2&categoryID=291&newsID=1832&offset=5 Acedido a 02.08.2013

3 A este programa piloto concorreram 3000 manifestações de interesse e foram apresentados 600 projetos, dos quais 81 foram selecionados, estando envolvidas 500 organizações. Estes projetos são formas de testar de que forma estas organizações conseguem efetivamente criar emprego. Os 38 projetos experimentais criaram 1300 postos de trabalho, mas enfrentaram múltiplos desafios: a qualidade dos bens e serviços produzidos, a dificuldade de consertar os interesses dos vários stakeholders, o aproveitamento das estruturas de suporte e a dificuldade de financiamento em vias tradicionais, como a banca. Cf. Comissão Europeia (1999) - Third System, employment and local development. Vol. I, II e III. Bruxelas: DGV.

4 Comunicação da Comissão aos Estados-Membros que estabelece as diretrizes para a iniciativa comunitária EQUAL, relativa à cooperação transnacional para a promoção de novas práticas de luta contra as discriminações e desigualdades de qualquer natureza, relacionadas com o mercado do trabalho (2000/C 127/02) [C(2000) 853 - Jornal Oficial C 127 de 05.05.2000]. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=-dbl&lang=pt&ihtmlang=pt&lng1=pt,pt&lng2=da,de,el,en,es,fi,fr,it,nl,pt,sv,&val=240191:cs> Acedido a 4.08.2013.

5 Fonte: Quadro Comunitário de Apoio III - 2000-2006. Disponível em <http://www.qca.pt/iniciati-vas/equal.asp>. Acedido a 4 de agosto de 2013.

6 Decisão n.º 1672/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de outubro de 2006, que estabelece o Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social - Progress (2007-2013). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:315:0001:0008:PT:PDF> Acedido a 1.08.2013.

7 Decisão nº 283/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu de 25 de março de 2010, que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» para o Emprego e a Inclusão Social. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:087:0001:0005:PT:PDF> Acedido a 28.07.2013.

8 Decisão nº 283/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu de 25 de março de 2010, que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu «Progress» para o Emprego e a Inclusão Social. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:087:0001:0005:PT:PDF> Acedido a 28.07.2013.

9 Este instrumento é executado pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) e a ele podem aceder entidades públicas e privadas estabelecidas aos níveis nacional, regional e local nos Estados-Membros que, por sua vez, concedem o microcrédito. Saliente-se que este instrumento exige uma articulação com as organizações que representam os interesses dos beneficiários, especialmente apoiadas pelo FSE, que devem oferecer-lhes programas de tutoria e formação.

10 Para uma análise desenvolvida desta questão, v. Namorado (2001).

11 Cf. <http://www.cases.pt/sobre-nos/quem-somos/estatutos> Acedido a 28.07.2013.

12 A Conta Satélite da Economia Social foi elaborada no âmbito do Protocolo de cooperação assinado em 2011 entre o Instituto Nacional de Estatística, I.P. e a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, CIPRL, com o objetivo de avaliar de forma exaustiva a dimensão económica e as principais características do setor da economia social no domínio nacional para o ano de 2010, bem como apurar, de forma preliminar, tendências sobre o voluntariado afeto à economia social para o ano de 2012 (INE, 2013).

13 Constituídas por associações juvenis, estudantis, de pais e encarregados de educação, de defesa do consumidor, do ambiente, Casas do Povo, Bombeiros Voluntários, entre outras.

14 Os acordos de gestão visam confiar às organizações a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que devem manter-se afetos ao exercício das atividades do âmbito da ação social, quando daí resultam benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Como contrapartida da celebração dos acordos de gestão, as organizações obrigam-se a: conservar em bom estado todo o material existente nas instalações; observar os critérios em vigor para os estabelecimentos oficiais na admissão dos utentes e na fixação dos valores de participação daqueles ou suas famílias. A cessação do acordo obriga a devolver aos centros regionais o material constante do inventário, em bom estado de conservação.

15 Constitui o resultado líquido da produção avaliada a preços de base e diminuída do consumo intermédio, avaliado a preços de aquisição. O valor acrescentado é registado a preços de base (INE, 2013).

referências bibliográficas

- Akingbola, K. (2006). Context and Nonprofit Human Resource Management. *Administration & Society*, 45 (8), 974-1004.
- Almeida, V. (2010). *Governança, Instituições e Terceiro Setor - as instituições particulares de solidariedade social*. (Tese de Doutoramento não-publicada). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Beck, U, Giddens, A. & Lash, S. (Eds.) (1994). *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bornstein, D. (2007). *Como mudar o mundo: os empreendedores sociais e o poder de novas ideias*. Alfragide: Estrela Polar.
- Boschee, J., & McClurg, J. (2003). *Towards a Better Understanding of Social Entrepreneurship. Some Important Distinctions*. Columbus: Social Enterprise Alliance.
- Boyer, R., & Drache, D. (Eds.) (1996). *States against markets: the limits of globalization*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Carvalho, A. (2010). Quantifying the third sector in Portugal: an overview and evolution from 1997 to 2007. *Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, International Society for Third Sector Research*, 21 (4), pp. 588-610.
- Chaves, R., & Monzón-Campos, J. (2008). The Social Economy in the European Union. *Ciriec*, (2).
- Commission of the European Communities (1994). *European social Policy: A way forward for the Union: A White Paper*. Retirado a 17 de fevereiro, 2014 de http://europa.eu/documentation/official-docs/white-/pdf/social_policy_white_paper_com_94_333_a.pdf
- Dees, G. (1998). Enterprising Nonprofits. *Harvard Business Review*, 76 (1), 55-67.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and third sector. *Policy and Society*, 29, 231-242.
- Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area. *Voluntas*, 6(2), 159-182.
- Ferrera, M. (1999). A reconstrução do Estado Social na Europa meridional. *Análise Social*, XXXIV, 457-475.
- Ferreira, S. (2005). *O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia, Braga. Retirado a 17 de fevereiro, 2014, de <http://www4.fe.uc.pt/cec/comunicacaosfaps.pdf>
- Fitoussi, J.-P., & Rosanvallon, P. (1997). *A nova era das desigualdades*. Oeiras: Celta.
- Giddens, A. (1999). *Para uma terceira via*. Editorial Presença: Lisboa.
- Gomez, M. (1998). *El tercer sector en los sistemas de bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Graça, E. (2012). A ideia de que a Economia Social é subsídio-dependente é um mito. *Dirigir & Formar*. Retirado a 9 de outubro, 2012, de http://documentosiefp.iefp.pt/Revista_Formar_Dirigir/2013/DF_N_03.pdf
- Hespanha, P., Ferreira, C., & Portugal, S. (1997). The welfare society and the welfare state. The experience. In Maurice Roche & Rik Van Berkel, (Eds.). *European citizenship and social exclusion* (pp.169-183). Ashgate, Londres.

Hespanha, P. (2000). Os caminhos e os descaminhos do terceiro sector a propósito da experiência portuguesa recente. *Actas do Seminário de Antropologia e Sociologia do Congresso Portugal-Brasil*, Secção de Textos da Faculdade de Economia de Coimbra. Coimbra: Faculdade de Economia de Coimbra.

INE (2013). *Conta Satélite da Economia Social 2010*. Lisboa: Portugal.

Instituto de Segurança Social (2007, setembro). *Manual/Linhas Orientadoras de Apoio técnico às IPSS com Acordo de Cooperação*. Instituto de Segurança Social. Retirado a 9 de outubro, 2012, de http://www.socialgest.pt/_dlds/MANUALDACOOPERAISS.pdf

Martinho, A. (2011). *Culturas organizacionais: pistas para a aplicabilidade do conceito às organizações do Terceiro Sector* (Dissertação de Mestrado não-publicada). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto.

Massarsky, C., & Beinhacker, S. (2002). *Enterprising nonprofits: revenue generation in the nonprofit sector*. Yale School of Management: The Goldman Sachs Partnership on Nonprofit Ventures Foundation.

Mawson, A. (2008). *The Social Entrepreneur: making Communities*. Londres: Atlantic Books.

Mulgan, G., Tucker, S., & Sanders, R. (2007a). *Social Innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford: Oxford University.

Mulgan, G., Rushanara, A., Halkett, R., & Sanders, B. (2007b). *In and out of the sync: The challenge of growing social innovation*. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts.

Namorado, R. (2001). *Horizonte Cooperativo. Política e Projecto*. Coimbra: Almedina.

Nicholls, A., & Cho, A. (2006). Social Entrepreneurship: The Structuration of a field. In Alex Nicholls (Ed.), *Social Entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford: Oxford University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plumne.

Parente, C. (2012). Qualified Employment in the Third Sector in Portugal. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23 (1), 257-276.

Parente, C., Lopes, A., & Marcos, V. (2012). *Defining social entrepreneurship: lessons from Portuguese organizational dynamics*. 10th International Conference ISTR: Democratization, Marketization, and the Third Sector. Retirado a 17 de fevereiro, 2012, de [http://www.istr.org/resource/resmgr/wp2012/parente_lopes_marcos_\(2012\).pdf](http://www.istr.org/resource/resmgr/wp2012/parente_lopes_marcos_(2012).pdf)

Perista, H. (2001). *Social enterprises in Portugal: The case of CECI's* (Cooperatives for Rehabilitation of People with Disabilities). Lisboa: Centro de Estudos para a Intervenção Social.

Quintão, C. (2004). *Terceiro Setor: elementos para referenciação teórica e concetual*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia: Sociedades Contemporâneas, Braga.

Quintão, C. (2011). O terceiro setor e a sua renovação em Portugal: uma abordagem preliminar. *IS Working Paper*, 2 (nova série).

Rosanvallon, P. (1981). *La crise de l'état-providence*. Editions du Seuil: Paris.

Salamon, L., & Anheier, H. (Eds.). (1996a). *Defining the non-profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Santos, B. S. (1990). *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. S. (1998). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: CES.

Santos, B. S. (1999). *The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations*. Coimbra: CES.

Touraine, A. (1978). *La voix et le regard*. Paris: Editions du Seuil.

Wuthnow, R. (Ed.). (1991). *Between states and markets. The voluntary sector in comparative perspective*. New Jersey: Princeton University Press.